

A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça

LUIZ CARLOS GALVÃO DE BARROS

Corregedor Geral do Ministério Público

1. Tendo presente que o tema "aferição do merecimento" enseja muita discussão e debate, gostaria de salientar, desde já, que nos limitaremos a considerá-lo, neste trabalho, apenas como objetivo último de uma das funções da Corregedoria. Não nos ocuparemos, enfim, da análise dos critérios de aferição do merecimento, matéria apaixonante, mas que extravasa os limites do tema que me foi proposto, ou seja, "A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça".

Da mesma forma, não descenderemos à análise de casos concretos, quer no que diz respeito à atuação da Corregedoria, quer no que toca à atuação do Colendo Conselho Superior, órgão encarregado, segundo nosso ordenamento, da aferição do merecimento do Promotor de Justiça.

2. Primeiramente, entendo oportuna uma pequena digressão histórica a respeito da nossa Corregedoria.

Foi ela criada pela Lei n.º 2.878, de 21/12/54, com atribuições muito limitadas, encarregada da realização de correições ordinárias e extraordinárias, com relatórios pormenorizados, cabendo ao Corregedor propor "medidas de caráter disciplinar ou de ordem administrativa, para melhoria dos serviços", bem como informar "a respeito do Promotor de Justiça, sob o aspecto moral, intelectual e funcional".

O Procurador de Justiça Corregedor como era designado, consoante o art. 14 da citada Lei, podia participar das reuniões do Conselho como informante, mas sem direito a voto, a não ser que o indicado para a função fosse também membro do próprio Conselho, o que era admitido.

De outro lado, desde então, passou a ser atribuição do Corregedor "dirigir a organização dos prontuários dos Promotores de Justiça".

Já com a Lei n.º 10.165, de 28/06/68, ganhou a Corregedoria Geral capítulo próprio na Lei Orgânica do Ministério Público, incumbida agora da "fiscalização, orientação e disciplina dos membros do Ministério Público de primeira instância", através da realização de correições e inspeções, além de sindicâncias. Continua o Corregedor a participar das reuniões do Conselho "como informante e sem direito a voto". É curioso que o Corregedor Geral podia, no regime da Lei n.º 10.165/68, aplicar as penas de advertência e censura, quando a falta disciplinar tivesse ocorrido no âmbito da Corregedoria (art. 181, II).

Em 09/03/70, entrou em vigor o Decreto-Lei Complementar n.º 12/70, que instituiu nova Lei Orgânica.

A definição legal então dada à Corregedoria Geral é a mesma que até hoje persiste: "é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público" (art. 13 do Decreto-Lei Complementar n.º 12/70 e art. 18 da Lei Complementar n.º 304/82).

Em 1970 avançou-se, ainda, no que diz respeito à forma de escolha do Corregedor Geral. O art. 14 dispunha que o Corregedor era eleito pelo Colégio. Em 1982, o Corregedor passou a ser designado pelo Procurador Geral, para um mandato de dois anos, dentre os componentes de lista tríplice elaborada mediante votação pelo Colégio de Procuradores.

Manteve-se, todavia, a disposição segundo a qual competia ao Corregedor Geral "participar, como informante, e sem direito a voto, das reuniões do Conselho Superior" (art. 30, IV, do Decreto-Lei Complementar n.º 12/70).

Manteve-se, ainda, na Legislação de 1970, a possibilidade de aplicação de pena pelo Corregedor Geral, somente em se tratando de advertência e censura e se ocorridas as faltas no âmbito da Corregedoria.

Ficou a cargo do Corregedor, tal como já era, **superintender a organização dos assentamentos relativos às atividades funcionais e à conduta dos membros do Ministério Público de 1.ª Instância** e, agora, também dos Estagiários (art. 30, III, do Decreto-Lei Complementar n.º 12/70).

Chegamos, então, à legislação atual: Lei Complementar Estadual n.º 304, de 28/12/82. A definição legal do órgão correcional, como dissemos, é a mesma: "órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público" (art. 18). Não se pode negar que muito se avançou, mas também é inegável que muito ainda há por fazer no sentido de um melhor equacionamento das funções da Corregedoria.

3. O art. 35 especifica as atribuições do Corregedor Geral, cumprindo ressaltar que já no inciso I estabelece que o Corregedor **integrará o Conselho Superior do Ministério Público**. O art. 12, por sua vez, cuidando da composição do Conselho, diz que o Corregedor é membro desse órgão colegiado. Finalmente, deixa o Corregedor de ser mero informante do Conselho para passar a integrá-lo, tanto quanto o Procurador Geral e os membros eleitos pela classe para o mandato de conselheiro.

Não há dúvida, então, que a partir de 1982 fortalece-se a Corregedoria no que concerne ao seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. A presença do Corregedor no Conselho, agora, é efetiva, discutindo e votando todas as matérias, inclusive as indicações por merecimento.

Não se trata, pois, de órgão meramente de fiscalização da atuação funcional e da conduta dos membros do Ministério Público. Ou seja, a atuação da Corregedoria

não se limita ao campo disciplinar. Além de outras atribuições, também relevantes, enumeradas no art. 35 da Lei Orgânica Estadual — serviços de estatística, acompanhamento dos Promotores em Estágio Probatório, expedição de recomendações para o aperfeiçoamento dos serviços etc... — ganha relevância a sua função de órgão mantenedor e atualizador dos assentamentos relativos a cada membro da Instituição, dos quais o Conselho se valerá para a aferição do merecimento dos candidatos à promoção.

De se acentuar, a propósito, que o art. 13 da Lei Complementar Federal n.º 40, de 14/12/81, sem descartar outras atribuições, dispõe: “A Corregedoria Geral do Ministério Público manterá prontuário permanentemente atualizado, referente a cada um de seus membros, para efeito de promoção por merecimento.”

O tema ora proposto abarca exatamente essas duas importantes razões da existência da Corregedoria. É preciso, com efeito, que exista um órgão que se encarregue da fiscalização da regularidade funcional — **função disciplinar** — e que, além disso, cuide de todos os informes capazes de levar à aferição do merecimento — **função de guardião dos prontuários e de informadora do Conselho para efeito de aferição do merecimento**. É sobre ela que nos debruçaremos.

4. Referentemente à sua função disciplinar, atua a Corregedoria:

- a) através da realização de correições e inspeções;
- b) examinando expedientes por representações ou comunicações;
- c) fazendo sindicâncias;
- d) propondo instauração de processos administrativos sumários e ordinários;
- e) realizando processos administrativos sumários e propondo, em tais casos, a aplicação de pena de advertência, censura e suspensão.

É imperioso reconhecer que a atividade da Corregedoria, neste campo, é muito limitada. É que as penas, mesmo a de advertência, só podem ser aplicadas mediante processo administrativo e a Corregedoria não dispõe de poderes para iniciá-lo. Cumpre ao órgão correcional, apuradas a existência de falta funcional e a sua autoria, tão-somente propor a instauração de processo administrativo ao Senhor Procurador Geral, único com atribuição para a portaria. Sequer cabe recurso ao Colégio em caso de não acolhimento da proposta. Ainda que competente para a realização do processo sumário, a Corregedoria não o inicia, nem decide a final; apenas leva ao Procurador Geral a sua proposta de aplicação ou não de pena.

No que concerne à sindicância, tem o Corregedor atribuição para instaurá-la, mas é bem de ver que ela tem caráter simplesmente investigatório e preparatório de eventual processo administrativo.

O nosso querido Hugo Nigro Mazzilli, de cujas posições doutrinárias dificilmente ousa discordar, preconiza a atribuição das funções acusatórias no processo disciplinar a outro órgão que não o que vai julgar, como, por exemplo, ao Corregedor Geral, ficando a imposição da pena a cargo do Procurador Geral (“O Ministério Público na Constituição de 1988, p. 152”). É mais ou menos o que foi proposto pelo Grupo de Estudos Aluísio Arruda, no XVI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos, em Águas de Lindóia, no ano de 1988 (publicação da Associação p. 101), só que por essa proposta o julgamento e a aplicação da pena seriam da alçada do Conselho Superior e não do Procurador Geral.

É nosso pensamento defender esta posição, por ocasião da revisão legislativa que se avizinha, parecendo-nos, entretanto, mais próprio e adequado à nossa

tradição fique a imposição da pena a cargo do Procurador Geral, com recurso ao Colégio, quer por parte do indiciado, quer por parte do Corregedor, se não acolhida a sua pretensão.

Há, entretanto, os que defendem a inclusão na alçada da Corregedoria da aplicação das penalidades de advertência e censura, as quais, “porque relacionadas a infrações de gravidade menor, estariam a exigir mais pronta, rápida e eficaz resposta punitiva, como remédio indispensável à própria tarefa de inspeção e disciplina das atividades dos órgãos de execução” (v. tese apresentada pelo Grupo de Estudos Carlos Siqueira Neto, no IX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos, em Poços de Caldas, em 1981).

5. Além da sua função disciplinar, como já dissemos, exerce a Corregedoria relevante papel na aferição pelo Conselho Superior do merecimento dos Promotores de Justiça. Esse papel só não é exercido com a desenvoltura desejada mercê da acanhada estrutura da Corregedoria, incapaz, por impossibilidade material, de acompanhar *pari passu* a atuação de cada um dos cerca de 1.100 Promotores de Justiça, espalhados por todo o Estado.

Se no campo disciplinar a atividade da Corregedoria encontra limitações legais, aqui as barreiras a ultrapassar residem, como se vê, na falta de meios materiais, não adequados, nem proporcionais ao crescimento vegetativo dos quadros institucionais.

Já em 1977, por ocasião do V Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos, em Águas de Lindóia, tese apresentada pelo Grupo de Estudos Ibrahim Nobre sustentava que a Corregedoria precisava ser reestruturada e adequadamente aparelhada para funcionar como autêntico banco de dados, para que não ficasse frustrada a aferição do merecimento através dos critérios objetivos que a legislação já fixara em 1970 (v. art. 66 do Decreto-lei Complementar n.º 12/70). Preconizava-se, na oportunidade, a intensificação das visitas de inspeção (v. “Justitia”, vol. 100).

Em meu discurso de posse no cargo de Corregedor Geral, em janeiro de 1989, não escondi minha angústia diante desse problema, ao proclamar: “Sempre entendi ser falha a avaliação pelo Egrégio Conselho Superior do Ministério Público do merecimento dos Promotores de Justiça por ocasião das indicações para promoção. É mister melhorar o processo de coleta dos informes que devem instruir o prontuário de cada membro da Instituição modernizando-o, inclusive com o emprego da informática, para que aquele órgão superior tenha dados mais concretos e possa aferir com maior justiça o mérito de cada um.”

No cargo de Corregedor, com a colaboração da incansável Assessoria, que me acompanha dia-a-dia nessa missão, temos procurado, até o limite de nossas forças, cumprir esse objetivo: intensificar a coleta de dados a respeito da atuação funcional e da conduta dos Promotores de Justiça, alimentando de forma quase obsessiva os seus prontuários.

Nessa tarefa, são da maior importância: as correições, as visitas de inspeção e as observações constantes das fichas de conceito emitidas por Procuradores de Justiça no exercício da atribuição de inspeção permanente.

Quanto a estas últimas, quando importarem em demérito, fizemos questão de estabelecer verdadeiro contraditório, ouvindo o Promotor de Justiça, antes de ordenar o lançamento do conceito na ficha funcional, arquivando, de qualquer forma, no prontuário, junto com as observações, as explicações apresentadas pelo Promotor interessado.

6. No que concerne às correições e às inspeções, procuramos intensificá-las. Foram realizadas em 1989 exatamente 56 correições e 220 inspeções. Neste ano de 1990 já foram feitas, até hoje, 29 correições e 138 inspeções.

Não há dúvida de que é na correição que melhor se apuram, de forma global, as informações que interessam à eventual aferição de merecimento. Regulada pelo Ato Conjunto n.º 6/86, tanto quanto a inspeção, examinam-se na correição processos e inquéritos policiais, apurando-se não só o cumprimento dos prazos, a pontualidade e a presteza, como também a qualidade dos trabalhos. Também se verifica a organização da Promotoria, como também se colhem, de forma reservada e discreta, dados sobre conduta do membro do Ministério Público na Comarca, a sua respeitabilidade e o seu devotamento à causa pública, através de contatos quase sempre informais, dos quais acaba transpirando a imagem do Promotor de Justiça na Comarca.

Como coroamento do trabalho de correição, faz-se relatório circunstanciado e expedem-se recomendações sobre eventuais falhas, quando inexistentes faltas que possam configurar infração funcional, emitindo-se, finalmente, um conceito geral (insuficiente, normal, bom ou ótimo).

Se é a correição o melhor e mais completo meio de coleta de dados sobre o Promotor de Justiça, pela sua natureza e pela complexidade de seus trabalhos, não se consegue realizá-las com intensidade necessária para alcançar ao longo de um ano, por exemplo, um número significativo, tendo em vista o total de membros do Ministério Público em atividade em primeira instância. Se o Corregedor não fizesse outra coisa a não ser presidir correições em todos os dias úteis do ano, se fosse um super-homem e contasse com super-assessores, mesmo assim só conseguiria colher dados sobre cerca de 260 Promotores. O que é isso diante do número aproximado de 1.100 membros do Ministério Público em exercício na 1.ª instância?

Ocorre, entretanto, que não só o Corregedor não é um super-homem, como também há outras tarefas às quais ele não pode se furtar: comparecimento efetivo às reuniões semanais do Conselho, comparecimento às reuniões mensais do Colégio, exame dos inúmeros expedientes em andamento na Corregedoria, decisões, sindicâncias, processos sumários, para mencionar apenas algumas das atribuições legais previstas no art. 35.

É bem verdade que o art. 127 da Lei Orgânica Estadual faculta a realização de correição por Procurador de Justiça indicado pelo Corregedor e aprovado pelo Colégio. A experiência já foi realizada há alguns anos, sem resultado positivo a nosso ver, motivo pelo qual não foi repetida. Em primeiro lugar, faltará ao Procurador encarregado da correição o assessoramento técnico indispensável à correição. Em segundo lugar, não existirá um critério único para a emissão dos conceitos, o que é indesejável. Todavia, a idéia não é de toda má. A criação de um corpo de Procuradores de Justiça colaboradores da Corregedoria, com uma única orientação, é assunto a ser amadurecido.

É nas visitas de inspeção, então, que reside a esperança de se obterem informes sobre um número mais significativo de Promotores de Justiça. Realizada sem as formalidades da correição, sem prévio aviso, pelos próprios Assessores da Corregedoria, colhem-se nas inspeções relevantes subsídios sobre principalmente o cumprimento de prazos e a organização da Promotoria. Através do manuseio das pastas de trabalhos arquivados, podem os Assessores trazer informes inclusive sobre a qualidade da atuação do Promotor de Justiça, embora não seja emitido conceito nessa oportunidade.

No que concerne à inspeção permanente dos Procuradores de Justiça, é imperioso reconhecer a importância desse trabalho no que diz respeito à alimentação do prontuário. Aqui a quantidade de conceitos é requisito para o sucesso desses informes. A atuação deficiente do Promotor em um único processo pode ter sido motivada por alguma circunstância especial e até justificável. Mas se os **insuficientes** se repetem nas fichas de inspeção permanente, há que se concluir que a atuação está mesmo deixando a desejar.

Existem, ainda, as informações existentes em protocolados e expedientes em curso na Corregedoria, iniciados por representações, comunicações e notícias de advogados, juízes, colegas, partes etc... Mesmo depois de arquivados, senão configuradas faltas funcionais, contêm tais autos informes valiosos sobre a atuação e a conduta dos Promotores de Justiça.

7. Eis aí as considerações que julguei oportuno fazer a respeito do tema.

Para a Corregedoria bem cumprir o seu papel na aferição do merecimento pelo Conselho Superior, que é o de fornecer-lhe o maior número de dados sobre a atuação e a conduta dos Promotores de Justiça, é preciso que, não obstante as limitações e dificuldades materiais já indicadas, seja dinâmica, operosa e imparcial. Com tal pensamento é que estamos exercendo a Corregedoria.

Sem descuidar da função disciplinar, cuja relevância já foi ressaltada, é muito importante a presença do Corregedor Geral nas reuniões do Conselho Superior, com participação ativa e efetiva, fornecendo de forma isenta e imparcial todas as espécies de informações necessárias à aferição do mérito de cada Promotor de Justiça, devendo ser, por isso mesmo, o primeiro a zelar pela sua correta apuração.